Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Rijksoverheid

Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

KONINKLIJKE VERENIGING VOOR AFVAL- EN REINIGINGSMANAGEMENT

Notitie ketenaanpak VANG-HHA

1. Aanleiding en achtergrond

In het Publiek Kader Huishoudelijk afval hebben VNG, NVRD en IenM een gezamenlijke visie verwoord over de lijnen waarlangs de transitie naar een circulaire economie wat hen betreft zou moeten verlopen. Deze visie is vervolgens verder uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma VANG Huishoudelijk Afval (VANG-HHA). De visie en het uitwerkingsprogramma zijn op 1 december 2014 door Staatssecretaris Mansveld aangeboden aan de Tweede Kamer (kenmerk IenM/BSK-2014/259858). In dit uitvoeringsprogramma zijn diverse actielijnen opgenomen om te komen tot meer afvalscheiding en minder huishoudelijk restafval.

Via actielijn IV werken ketenpartijen samen aan het sluiten van ketens. Kern is de visie dat het materieel en financieel sluiten van ketens die bijdragen aan het huishoudelijke afval belangrijk bijdraagt aan de transitie naar een circulaire economie. De uitgangspunten uit het Publiek Kader zijn hierbij van toepassing: de vervuiler betaalt, bedrijven en burgers krijgen ruimte en marktfalen wordt aangepakt. Met deze aanpak wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het streven naar 100 kg restafval per inwoner in 2020 en een verdere daling daarna.

In deze notitie wordt de aanpak van actielijn IV uitgewerkt en aangeduid als “Ketenaanpak VANG Huishoudelijk Afval”. Deze aanpak is op 27 mei 2015 vastgesteld door de Stuurgroep VANG-HHA waarin gemeenten en IenM vertegenwoordigd zijn. De ketenaanpak richt zich primair op de producten die in de afdankfase onderdeel uitmaken van het huishoudelijk afval. Sommige producten komen ook in andere afvalstromen voor (denk bijvoorbeeld aan afval uit kantoren). Dan is er mogelijk sprake van overlap in de ketenaanpak en kansen voor synergie. Wat de ketenaanpak betreft is er kennisuitwisseling mogelijk tussen ketens die consumenten en bedrijven bedienen. De aanpak binnen VANG laat zich daarnaast inspireren door de aanpak van andere ketens en vice versa. Een voorbeeld is de ketenaanpak binnen het Energieakkoord. Afstemming is nodig en wenselijk om te leren van de opgedane ervaringen. De ketenaanpak in deze notitie beperkt zich overigens wat energie betreft tot het grondstoffendeel van de productketens.

2. Doel ketenaanpak

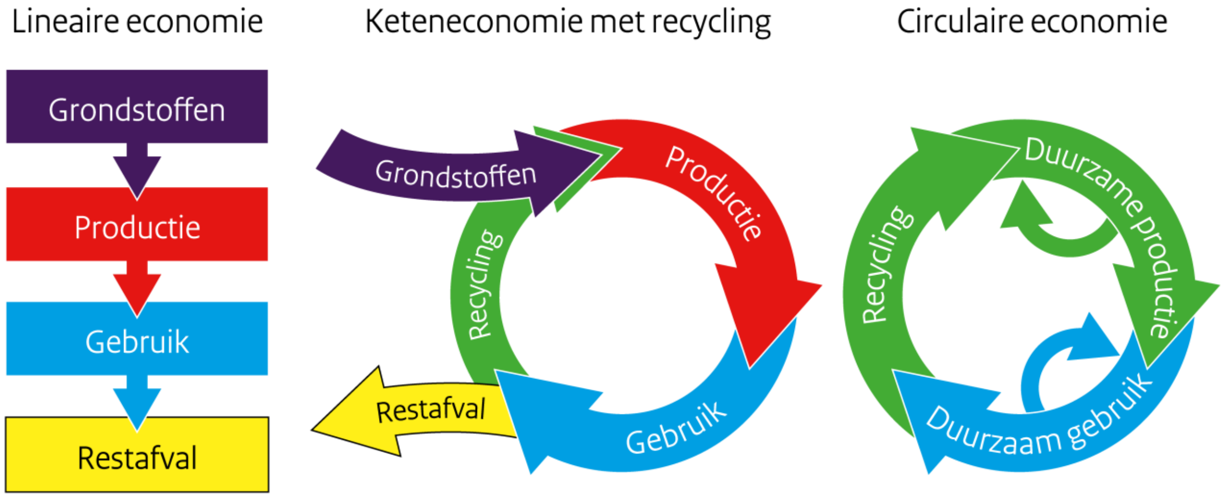
Het streven naar een circulaire economie is het leidende principe van deze ketenaanpak. Alle relevante ketens worden dus aangepakt. De ketenaanpak levert een concrete bijdrage aan het sluiten van ketens en de transitie naar Circulaire Economie (CE) door:

- het gebruik van primaire grondstoffen te verminderen;
- grondstoffen beter te benutten door ze zo lang en goed mogelijk te gebruiken;
- de hoeveelheid materiaal dat de keten verlaat als restafval van huishoudens terug te dringen;
- een integrale benadering die de milieudruk in ketens verlaagt en afwenteling van milieudruk en kosten naar andere delen van een keten of aanpalende ketens voorkomt;
- innovatieve bedrijven en organisaties te stimuleren en te faciliteren om gezamenlijk een duurzame ambitie te formuleren en concrete stappen te zetten om die ambitie te realiseren;
- ketens zo te laten functioneren dat er ook financieel een stimulans ontstaat voor ketenpartijen om de keten te sluiten;
- het benutten van kansen voor vernieuwing binnen ketens en daarmee kansen voor versterken van concurrentiekracht en groene economische groei van Nederland.

3. Uitgangspunten en randvoorwaarden voor projecten binnen de ketenaanpak

In het Publiek Kader en ook elders worden verschillende begrippen gebruikt die hieronder worden toegelicht om een gemeenschappelijk beeld van de uitgangspunten te krijgen.

Onderstaande figuur verbeeldt het streven naar een circulaire economie met gesloten ketens. Het geeft tevens een schematische weergave van een keten, waarbij op elk ketenonderdeel verschillende ketenpartijen actief zijn. Merk op dat de meeste ketens mondiaal zijn. Het gaat immers over verkoop, gebruik en recyclen van producten die veelal in Nederland worden geïmporteerd. Binnen VANG richten we ons op de product- en materiaalstromen in de Nederlandse markt, maar uiteraard wordt er rekening gehouden met de mondiale aspecten.



<u>Keten</u> wordt binnen VANG gedefinieerd als de route die een grondstof aflegt van product via afdanking en recycling tot hergebruik als recyclaat in een nieuw product.

<u>Ketenpartijen</u> zijn de partijen die betrokken zijn bij de complete levenscyclus van producten en de materialen waarvan deze zijn gemaakt. Tussen de ketenpartijen bestaan zakelijke relaties, maar niet alle partijen hebben een directe zakelijke relatie.

<u>Ketensamenwerking</u> is nodig als er verbeterkansen in de keten zijn die door ketenpartijen alleen niet te realiseren zijn. In het kader van VANG en het Publiek Kader gaat het om veranderingen die de transitie naar een circulaire economie bevorderen.

<u>Ketenaanpak</u> wil zeggen dat een gezamenlijke doelstelling bereikt wordt door samenwerking tussen twee of meer ketenpartijen. Niet alle partijen die bij een keten betrokken zijn hoeven daadwerkelijk aan de samenwerking deel te nemen. Maar de aanpak om tot actieve samenwerking te komen is gebaseerd op een analyse van de complete keten en de invloed van de verschillende ketenpartijen op de gewenste verandering. Daarnaast speelt de haalbaarheid en effectiviteit van mogelijke acties een rol evenals de ambitie en de bereidheid tot samenwerking van betrokken ketenpartijen. In de ketenaanpak richten we ons op ondersteuning van partijen die daadwerkelijk in actie willen komen en willen veranderen. Daarbij worden zeker ook de initiatieven betrokken van burgers en organisaties (zoals NGO's en andere belangenbehartigers), die we aanduiden als de energieke samenleving.

De ketenaanpak kan gericht zijn op het verbeteren en verduurzamen van de bestaande ketens en ketenpartijen. Het is ook mogelijk dat er gewerkt wordt aan innovatie en

wijziging van (delen van) de keten. Dit innovatieve spoor vraagt mogelijk de inbreng van nieuwe ketenpartijen en koplopers en kan goed bestaan naast het verbeteren van de meer traditionele keten.

4. Selectie van product en materiaalketens

Het streven is alle relevante ketens die bijdragen aan het afval van Nederlandse huishoudens tot 2025 aan te pakken. Gestart wordt met een beperkt aantal ketens. Dat biedt de kans om van ervaringen te leren en te anticiperen op ontwikkelingen in de samenleving of technologische innovatie. Een belangrijke notie is dat het sluiten van ketens en daarmee de verandering naar een circulaire economie een zaak is van lange adem. Het maken van een agenda voor een keten en het zetten van de eerste stappen kan relatief snel, het behalen van resultaten en bijstellen van de agenda naar aanleiding van de ervaring en nieuwe ontwikkelingen zal gebeuren gedurende de hele looptijd van het programma.

Bij de selectie van ketens wordt uitgegaan van de samenstelling van het huishoudelijk restafval en het grof huishoudelijk restafval. Dat wil zeggen dat gekeken wordt naar alle producten die in het huishoudelijk afval voor komen. Immers de afvalscheiding van producten is voor geen enkele keten 100%, een deel komt toch in het restafval terecht. Daarbij worden de ketenpartijen betrokken, die nu een relevante rol spelen in de betreffende ketens of daarin bestaande of toekomstige belangen hebben. Het gaat dus om veel verschillende stromen, zowel producten waar al een uitgebreide inzamelstructuur voor is (bijvoorbeeld glas, papier, gft-afval) als stromen waar nu nog geen goede en/of betaalbare oplossingen voor zijn (denk bijvoorbeeld aan meubels, luiers, niet-verpakkingen kunststof). In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van samenstelling van het fijn en grof huishoudelijk afval.

Voor een aantal ketens is al ervaring opgedaan met een ketenaanpak, zoals textiel, voedsel en kunststof. En er zijn producten die deels in het huishoudelijk afval terecht komen, maar deels ook elders. De aanpak van deze ketens wordt zo praktisch en effectief mogelijk ondergebracht onder de ketenaanpak VANG Huishoudelijk Afval waarbij de bestaande afspraken worden gerespecteerd.

De selectie van ketens die in 2015 en later worden aangepakt, is gebaseerd op de kennis en ervaring die de afgelopen jaren met de ketenaanpak binnen het afval- en materialenbeleid zijn opgedaan plus de huidige ontwikkelingen in de samenleving. Er is gekozen voor een praktische aanpak en niet voor een uitgebreide rationele selectiemethode om te bepalen welke ketens opgepakt gaan worden. Het uitgangspunt blijft dat de komende tien jaar alle productstromen aan bod komen, zoals afgesproken is in het Publiek Kader. Dat betekent dat de stuurgroep VANG HHA elk jaar de prioritering bespreekt, waar nodig bestaande prioriteiten bijstelt op basis van actualiteit en behaalde resultaten en volgende productstromen selecteert om aan te pakken. De resultaten van de selectie worden vastgelegd in een jaarlijkse agenda ketenaanpak VANG.

De volgende aandachtspunten gelden voor de selectie:
1. Impact op milieu en volume van het afval;
2. Kansen voor innovatie en economische ontwikkeling die een substantiële bijdrage kan leveren aan de transitie naar een circulaire economie;
3. Noodzaak voor verbetering keteneconomie: zowel waarde van ketens, de kansen voor waarde creatie door ketensluiting als kosten van afvalverwerking;
4. Dynamiek in keten vanuit politiek in Europa en Nederland en de energieke samenleving, het bedrijfsleven daarbij inbegrepen;
5. Huidige praktijk van inzameling en verwerking, draagvlak en financiële haalbaarheid.

Op basis van deze overwegingen, aangevuld met de ketens die al in het Publiek Kader zijn genoemd, zal gestart worden met of verder gewerkt worden aan de volgende ketens: kunststoffen, matrassen, luiers, voedsel, meubilair, KCA, textiel en drankenkartons.

5. Uitwerking ketenaanpak
Aan het sluiten van de geselecteerde ketens wordt zo veel mogelijk via een uniforme aanpak gewerkt. Dat helpt om het leereffect te verbeteren en de kwaliteit te bewaken. Deze aanpak bestaat uit de volgende 4 stappen:

Stap 1.
Ketenanalyse, kenschets van de ketens en bijeen brengen betrokken ketenpartijen
Doel: 1. Inzicht in ketens. 2. Ontwikkelen van de aanpak om tot een eindbeeld te komen samen met ketenpartijen op basis van bereidheid tot samenwerking en kansen.
Resultaat: Kenschets van de sector met daarin opgenomen het plan van aanpak met ketenpartijen die daarin willen investeren en onderbouwing daarvoor.

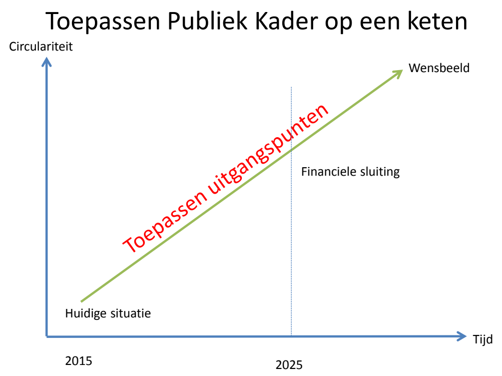
Focus ligt op het productieproces en afvalverwerking en andere zaken die van belang zijn voor het sluiten van ketens. Zaken zoals een sluitende businesscase, de gebruiksfase en het gedrag van de gebruiker, de verwerkingsmogelijkheden om te komen tot bruikbaar recyclaat waarvan de risico's voor gebruik aanvaardbaar zijn en de ontwikkeling van de vraag naar recyclaat. De kenschets beschrijft de huidige situatie op basis van bestaande kennis, aangevuld met interviews met ketenpartijen en waar van toepassing met stakeholders uit de energieke samenleving. Daarbij wordt aandacht gegeven aan de mogelijkheden om te komen tot systeeminnovatie door innovaties en initiatieven van koplopers in de inventarisatie mee te nemen. Met systeeminnovatie wordt de transitie niet (alleen) bereikt door de bestaande keten beter te sluiten, maar ook door de keten anders in te richten.

Na de eerste verkenning worden bijeenkomsten met betrokken partijen georganiseerd om tot samenwerking te komen. Bij die bijeenkomsten wordt ook de inventarisatie van de stakeholders die betrokken moeten zijn bij het maken van het wensbeeld (stap 2) compleet gemaakt.

Bij de verdere vormgeving van ketensamenwerking wordt ook gekeken naar de vergelijkbare producten in de bedrijvenmarkt. Met name de KWD-sectoren (Kantoor, Winkel en Diensten sectoren - hier vallen ook onderwijs- en zorginstellingen onder) zijn interessant omdat daar voor een deel dezelfde producten worden gebruikt en afgedankt als bij huishoudens. Mogelijk liggen hier kansen voor synergie door vergroting van volumes en versterking van de businesscase voor het sluiten van ketens.

Stap 2.
Gezamenlijk wensbeeld en doelen 2025 opstellen
Doel: Kennis en visie ketenpartijen benutten om gezamenlijk doel vast te stellen.
Resultaat: Vaststellen gezamenlijk wensbeeld, analyse van kansen en belemmeringen en vaststellen doelen op weg naar dit eindbeeld.

Voor de keten wordt een gezamenlijk wensbeeld opgesteld. De ontwikkeling van het wensbeeld gebeurt in twee stappen. Eerst maken alle betrokken partijen een wensbeeld als vertaling van de doelstellingen en uitgangspunten van het beleid uit het programma "Van Afval naar Grondstof" en de visie die is opgenomen in het Publiek Kader voor een transitie naar een circulaire economie. De ketenpartijen die bereid zijn in actie te komen stellen op basis daarvan concrete en praktische doelen voor 2025 vast. Het wensbeeld bepaalt de richting van de activiteiten en projecten zodat alle gezamenlijke activiteiten er aan bijdragen dat het beeld werkelijkheid wordt.



Mogelijkheden voor systeeminnovatie krijgen hierbij aandacht. De noodzaak of kans op systeeminnovatie kan zich ook tijdens de route naar het wensbeeld voordoen doordat onderweg de context verandert: grondstof- en verbrandingsprijzen wijzigen bijvoorbeeld, techniek ontwikkelt zich, cultuurpatronen veranderen. In het proces zullen partijen daar scherp op moeten zijn en het wensbeeld of de acties daarop aanpassen.

Stap 3. **Vaststellen samenhangende acties tot werkplan**
Doel: Met elkaar samenhangende aanpak ontwerpen op basis van het wensbeeld en gebaseerd op gemaakte afspraken in het Publiek Kader.
Resultaat: Werkplan voor realiseren van het wensbeeld en doelen 2025 met commitment van deelnemende ketenpartijen.

Bij de route naar het wensbeeld tot 2025 wordt gebruik gemaakt van de afspraken hierover in het Publiek Kader en er wordt bekeken welke instrumenten of interventies geschikt zijn om voor een keten richting wensbeeld te komen. Hiervoor wordt ter ondersteuning een checklist gemaakt en een long list van potentiële instrumenten zoals wetgeving (uitsplitsing), fiscaal, heffing op afval, retourpremie, statiegeld, grondstoffenlabel, eisen aan recyclaat, duurzaam inkopen, enz.

De afgesproken acties of projecten vormen samen het werkplan voor de betreffende keten. Het gezamenlijk doel en werkplan worden vastgelegd en de deelnemende ketenpartijen committeren zich er aan. Hierbij kan er ook sprake zijn van dynamiek: partijen spreken een aantal acties af die een stevige stap richting gezamenlijk wensbeeld zijn, maar die acties tezamen zijn nog niet voldoende om de complete transitie te maken. Het committeren kan bijvoorbeeld met een convenant, een green deal of een financieel arrangement. Deze stap is essentieel om te borgen dat de ketenpartijen in beweging komen en blijven. De ambitie is de komende jaren alle ketens aan te pakken. Er wordt gestart met ketens waarbij ketenpartijen aan ketensluiting en circulaire economie willen werken. Dan kan blijken dat er productketens zijn waarin onvoldoende partijen tot actie willen overgaan. In zulke gevallen worden die ketens niet verder opgepakt met de ketenaanpak. Ze vergen een andere aanpak met traditioneel instrumentarium om te zorgen dat die ketens in financiële zin worden gesloten waarbij de verantwoordelijkheid bij de producenten/importeurs komt te liggen. Het kan ook zijn dat er bepaalde ketenpartijen niet mee willen doen. Dan kan een deel van de keten aan de slag. Als dat niet zinvol is kan worden besloten dat deze keten ongeschikt is voor ketenaanpak en ook dan wordt teruggevallen op traditioneel instrumentarium.
Wanneer blijkt dat aanhaken bij andere initiatieven meerwaarde oplevert en werkbaar is wordt samenwerking gezocht.

Stap 4. **Uitvoeren acties en monitoren op ketensluiting**
Doel: Ketenafspraken uitvoeren inclusief monitoren en evalueren resultaten. Eventueel bijsturen en ondersteunen van verdere opschaling bij succes.
Resultaat: Uitvoering van vastgesteld werkplan, rapportages over de voortgang, vaststellen lessons learned en input agenda ketenaanpak VANG en behalen gestelde doelen en communicatie daarover.

Het gaat bij voorkeur om projecten die door ketenpartijen worden ontwikkeld, maar ook de overheid kan projecten initiëren. Ketenpartijen hebben in principe de lead voor de projectuitvoering, de rijksoverheid (RWS) faciliteert indien noodzakelijk. Gaande het project vindt communicatie plaats over voortgang en resultaten. In de communicatie over de voortgang zal samenhang met andere ontwikkelingen binnen het beleid in ieder geval aandacht krijgen.

Kennis die opgedaan wordt bij de uitvoering van projecten, en andere nieuwe kennis en mogelijkheden worden, als dit zich voordoet, opgenomen in de ketenaanpak. Zolang dit past bij het geformuleerde wensbeeld is dat betrekkelijk eenvoudig. Maar het kan ook leiden tot bijstelling van het wensbeeld. In dat geval is een heroverweging door betrokkenen en het programmabureau nodig.

Routekaart 2015-2016

De tabel hieronder geeft een overzicht van de ketens die worden opgepakt.

Categorie	Keten	Activiteit op hoofdlijnen	Planning
Reeds lopende ketens	textiel, voedsel en kunststoffen	In lijn brengen met Ketenaanpak VANG. Inventarisatie stand van zaken, wensbeeld en lopende uitvoering werkplan (stap 3-6)	2016 Wensbeeld plus eventueel aanpassing werkplan en doorgaan met uitvoering werkplan, evaluatie en opschaling
Nieuwe lopende keten VANG-HHA	luiers	Kenschets, wensbeeld en werkplan (stap 1-4)	2015 kenschets en wensbeeld 2016 ontwikkelen projecten en werkplan
Nieuw op te starten ketens VANG-HHA	matrassen, KCA, meubilair en drankenkartons	Volgens beschreven stappenplan	Nader te bepalen

6. Organisatie

Voor de overall programmaorganisatie wordt verwezen naar het Uitvoeringsprogramma VANG-HHA.

De voorbereiding en facilitering van de ketenprojecten vindt plaats door het Programmabureau (IenM, RWS, NVRD, VNG). De uitvoering van de projecten is vervolgens primair de verantwoordelijkheid van de betrokken partners in de ketens, al dan niet aangevuld met NGO's en maatschappelijke initiatieven. De afval- en recyclingsector (VA, FHG, BRBS Recycling) heeft haar betrokkenheid bij het VANG-programma vastgelegd in het convenant Meer en Betere Recycling. NVRD en IenM hebben als overheidspartijen in dit convenant afgesproken de afstemming met het Uitvoeringsprogramma VANG-HHA te verzorgen. In de praktijk betekent dat een proactieve en integrale betrokkenheid van de afval- en recyclingsector bij deze ketenaanpak.

De organisatie voor de algemene aansturing en afstemming rond de uitvoering wordt de komende maanden verder geconcretiseerd. Behalve afstemming en uitwisseling met betrekking tot de uitvoering van de in de verschillende ketens, krijgt ook afstemming met de andere VANG-onderdelen (met name Meer en Betere Recycling) daarin een plek.

De transitie die met deze ketenaanpak beoogd wordt, is een leerproces. Het benutten van beschikbare kennis en deze kennis breed verankeren is een essentieel onderdeel van de organisatie van de ketenaanpak. Het opstellen van en werken met wensbeelden vraagt regelmatige reflectie. Er komt een klankbordgroep bestaande uit wetenschappelijke en praktijkdeskundigen die op regelmatige wijze gevraagd wordt mee te denken en adviezen te geven over de aanpak.

Jaarlijks wordt een Agenda ketenaanpak VANG voor het geheel en werkplannen voor de productketens afzonderlijk opgesteld. Deze wordt door de Stuurgroep vastgesteld in het eerste kwartaal van elk jaar. In de jaarlijkse voortgangsrapportage VANG aan de Tweede Kamer wordt hier over gerapporteerd. Deelproducten worden openbaar gemaakt via de website VANG Huishoudelijk Afval en andere informatiekanalen.

Bijlage 1
Huishoudelijk afval gescheiden ingezameld door gemeenten, restafval en grof afval in 2013, in kton

Fijn HHA		**Grof HHA**	
GFT	1255	Grof tuinafval	441
Papier en Karton	924	Schoon puin	375
Verpakkingsglas	345	Houtafval (A- en B-hout)	308
Kunststof verpakkingen	116	Schone grond	89
Textiel	65	Wit- en bruingoed	75*
KCA	19	Metalen	59
Luiers	10	Bruikbaar huisraad	47
Drankenkartons	3,8	Houtafval (C-hout)	30
Metaal verpakkingen	2,2	Gips	16
Frituurvet en -olie	1,2	Harde Plastics	13
Mengfracties	0,6	Dakbedekking	10
		Asbesthoudend afval	10
		Vlakglas	8,8
		Vloerbedekking	8,7
		Autobanden	2,6
		Matrassen	1,6
		Gasflessen en drukhouders	0,2
		Piepschuim	0,2
		Kadavers	0,2
		Overig restfractie	0,7

* Plus 110-120 kton (door retail)

